

Date de dépôt: 6 février 2008

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 140 « Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements: 10 mesures urgentes »

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 5 novembre 2007 |
| 2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 5 février 2008 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, au plus tard le | 5 août 2008 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 5 mai 2009 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 5 mai 2010 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative 140 «Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements: 10 mesures urgentes» (ci-après IN 140) par un arrêté du 31 octobre 2007, publié dans la Feuille d'avis officielle du 5 novembre 2007. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission législative, dépôt qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119 al. 2 de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01). En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 5 février 2008.

A. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

1. Recevabilité formelle

1.1 *Unité de la matière*

L'exigence d'unité de la matière relève du droit fédéral¹; elle découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, au sens de l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises². Il convient de noter que cette dernière formulation n'est pas entièrement satisfaisante, dès lors qu'elle est susceptible de condamner toute initiative munie de plus d'une proposition. Il apparaît dès lors plus exact de se référer, même si elles sont plus abstraites, aux notions d'unité de but et de rapport intrinsèque étroit entre les parties de l'initiative.

¹ ATF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, cons. 2.

² ATF 131 I 126 cons. 5.2; 130 I 185; 129 I 366 cons. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

En effet, selon la jurisprudence, il doit exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote³. Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2 de la Constitution genevoise (ci-après Cst-GE).

L'unité de la matière est une notion relative, et elle doit faire l'objet d'un examen différencié selon le type de projet. En particulier, les exigences sont plus strictes pour un projet rédigé et pour une révision constitutionnelle que, respectivement, pour un projet sous forme de vœu et pour une révision législative⁴.

En septembre 2007, le Tribunal fédéral a résumé ainsi sa casuistique sur le sujet pour la décennie écoulée:

«- Dans son arrêt B., le Tribunal fédéral a confirmé qu'une initiative législative non formulée (IN 105) comprenant onze chapitres concernant la favorisation de l'emploi, la lutte contre le chômage et la réforme de la fiscalité, ne respectait pas l'unité de la matière, faute d'un rapport étroit entre la multitude de propositions qu'elle contenait (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 73-74);

- Le Tribunal fédéral a en revanche considéré que l'unité de la matière était respectée dans le cas de l'initiative genevoise IN 109, qui concernait la politique de paix et envisageait divers moyens comme la réduction des dépenses militaires, la prévention des conflits et le développement de moyens non militaires pour assurer la sécurité de la population (ATF 125 I 227 consid. 3 p. 230). Le fil conducteur se retrouvait tout au long du texte de l'initiative;

- Dans l'arrêt Schäppi c/ZH (ATF 129 I 366), le Tribunal fédéral a considéré que les quatre dispositions constitutionnelles proposées tendaient au même but, soit à réaménager les rapports entre les églises et l'Etat. Les trois domaines visés (autonomie des églises, financement et reconnaissance étatique) étaient en étroite connexité;

- Dans son arrêt du 25 septembre 2003, le Tribunal fédéral a confirmé la décision du Grand Conseil genevois invalidant l'IN 119 intitulée « Pour une caisse-maladie publique à but social et la défense du service public »; celle-ci

³ ATF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, cons. 2; ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

⁴ ATF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 2.1.

comportait deux volets distincts, soit, d'une part, la création d'un établissement cantonal d'assurance-maladie comportant des règles détaillées de gestion et, d'autre part, la soumission au référendum facultatif de toute décision relative à la privatisation ou au transfert des activités de l'Etat, les deux projets étant de nature distincte (ATF 129 I 381).

- Par arrêt du 26 mai 2004 (ATF 130 I 185), le Tribunal fédéral a considéré que l'initiative populaire genevoise IN 120 « Pour la sauvegarde et le renforcement des droits des locataires et des habitant-e-s de quartiers » ne respectait pas l'unité de la matière: elle tendait d'une part à soumettre au référendum les modifications de dispositions législatives sur les droits des locataires, et d'autre part à les faire figurer dans la Constitution cantonale en modifiant certaines d'entre elles. Il y avait une multiplicité de buts (protection des locataires et des habitants de quartiers, renforcement des droits politiques) et un foisonnement de dispositions de nature diverse. Une scission n'était pas possible, compte tenu de la longueur et de la complexité du texte; en revanche, le Tribunal fédéral a estimé qu'une invalidation partielle était possible en limitant l'initiative à l'instauration du référendum obligatoire pour la modification des lois visées»⁵.

Dans son arrêt du 4 septembre 2007, le Tribunal fédéral a par ailleurs confirmé l'invalidité de l'IN 136 en raison notamment d'un manque d'unité de la matière. Il a estimé que cette initiative prétendait s'appliquer à une multitude d'actes, qu'elle s'appliquait à des cas liés seulement de manière très indirecte à son but principal, à savoir s'opposer aux privatisations et au démantèlement des services publics, et que les entités visées étaient définies de manière très large. Le Tribunal fédéral en a ainsi conclu qu'«une telle multiplicité de moyens» n'apparaissait «pas nécessaire au regard du but poursuivi par l'initiative et, partant, incompatible avec le principe de l'unité de la matière. Compte tenu de l'extrême diversité des situations auxquelles l'initiative entend s'appliquer, on se trouve davantage en présence d'un postulat de nature politique que d'une proposition homogène faite aux citoyens»⁶.

⁵ ATF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 2.2.

⁶ Ibid., cons. 2.3.

En l'espèce, l'IN 140 se réfère dans son titre à deux buts, à savoir la lutte contre les loyers abusifs et celle contre la pénurie de logements, et à 10 mesures pour ce faire. Elle veut insérer un art. 10B dans la constitution cantonale, article qui comporte quatre sous-notes différentes (lutte contre la spéculation et priorité à la construction, construction de logements sociaux d'utilité publique par des institutions sans but lucratif, acquisition de terrains pour la construction de logements et octroi de droits de superficie, utilisation rationnelle des terrains et construction d'immeubles économiques à taille humaine), ainsi que 9 lettres⁷ comprenant chacune jusqu'à 5 phrases. Elle contient dès lors de très nombreuses propositions.

Celles-ci concernent certes le droit du logement, mais aussi le droit de l'aménagement du territoire, celui des constructions, celui du bail à loyer, ainsi que les droits politiques, sans parler de la création d'un fonds et d'une fondation de droit public.

Sans même prétendre à l'exhaustivité, l'initiative règle de près ou de loin les domaines suivants :

- affectation des terrains en zone de développement, pourcentage des terrains destiné au logement d'utilité publique, contrôle des loyers, critères d'intérêt général, accessibilité des logements aux bas revenus, et nombre de pièces des logements non sociaux (lettre a);
- plans financiers des terrains en zone de développement, contrôle du Conseil d'Etat, prix du terrain, taux d'utilisation du sol, valeur d'achat, soumission à un bail-type (lettre b);
- caractère d'utilité publique des logements en zone de développement (lettre c);
- création d'un fonds public pour l'acquisition de parcelles et d'autres buts connexes, avec montant initial exact, aspects de la composition personnelle de l'entité administratrice du fonds, forme réelle des terrains acquis, entités auxquels ils sont affectés, et référendum obligatoire en matière d'aliénation (lettre d);
- propriétaires possibles des immeubles de logement, avec précision du type d'entités, et acceptation obligatoire d'un contrôle permanent des loyers (lettre e);

⁷ Les initiants recensent quant à eux dans l'exposé des motifs de l'initiative les 10 mesures dont fait état le titre de l'IN 140.

- droit de préemption de l'Etat et des communes sur les terrains en zones de développement, avec les conditions d'exercice de ce droit, notamment la surface minimale des terrains et les entités possibles d'affectation (lettre f);
- déclassement de terrains en zone agricole, avec exigences d'affectation, de surface minimale de destination, de prix de vente des terrains et des bâtiments (lettre g);
- gabarit et taux d'utilisation du sol des immeubles de logements bâtis en zone de développement (lettre h).

Comme on peut aisément le constater, il est difficile de concevoir un plus large catalogue de propositions dans les domaines concernés. A l'évidence, un électeur peut être d'accord avec l'une ou l'autre de ces propositions, ou certaines d'entre elles, et pas avec d'autres. Certaines des mesures proposées n'ont en outre qu'un lien très indirect avec le ou les buts de l'initiative. On voit ainsi mal en quoi, par exemple, la limitation du gabarit des immeubles situés en zone de développement (lit. h), ou encore la limitation du nombre de pièces des appartements destinés à la vente (lit. a), permettent de concrétiser le droit au logement; il en va de même s'agissant du degré de précision de l'initiative sur des points comme le prix maximal des terrains au mètre carré (lit. b et g), l'indice d'utilisation du sol (lit. b), le seuil de revenu net des bénéficiaires de logements sociaux (lit. a), ou encore le montant de départ du fonds d'acquisition de parcelles (lit. d).

Au regard de ces différents problèmes, on doit constater que le considérant du Tribunal fédéral déjà cité⁸, et émis à propos de l'IN 136, vaut également, et même à plus forte raison, à propos de l'IN 140 : en effet, la multiplicité des moyens est encore plus disproportionnée par rapport au but poursuivi par l'initiative, et l'on se trouve, là aussi, davantage face à un postulat politique – voire à un véritable programme politique sectoriel – qu'à une proposition homogène faite aux citoyens.

⁸ Cf. supra, note 6.

Les considérants suivants, émis par le Tribunal fédéral au sujet de l'IN 105 «*Pour l'emploi, contre l'exclusion*», peuvent également s'appliquer à l'IN 140⁹: «*L'initiative 105 présente un foisonnement de propositions et son texte s'apparente au volet économique du programme d'un parti politique, établi en vue d'élections cantonales (...). Il est manifeste que la réunion dans une seule initiative d'une multitude de propositions en matière économique et sociale, sous un titre avantageux, a facilité la récolte des signatures, tout en dissuadant certains électeurs, en raison de la longueur du texte, d'en étudier sérieusement le contenu lorsqu'ils étaient invités à apposer leur signature*»¹⁰.

Il résulte de ce qui précède que l'IN 140 ne respecte pas le principe de l'unité de la matière; les conséquences de cette violation seront examinées plus loin¹¹.

1.2 Unité de la forme

En vertu de l'article 66, alinéa 1, Cst-GE, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme.

Les initiants doivent ainsi choisir la voie de l'initiative non formulée ou de l'initiative rédigée de toutes pièces, mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives¹².

En l'espèce, l'IN 140 se présente comme une initiative entièrement rédigée. Il apparaît dès lors qu'elle respecte le principe d'unité de la forme.

⁹ *Mutatis mutandis*, c'est-à-dire en remplaçant, outre le numéro de l'initiative, les termes «*volet économique*» par «*volet relatif au logement, à la construction et à l'aménagement du territoire*», et «*en matière économique et sociale*» par «*en matière de logement, de constructions et d'aménagement du territoire*».

¹⁰ ATF 123 I 63 cons. 6c.

¹¹ Voir infra la section A.3.

¹² Voir à ce sujet l'ATF 1P.531/2006 du 8 novembre 2006, en particulier le cons. 4.

1.3 Unité du genre

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1, Cst-GE, et veut que l'initiative soit de rang législatif ou constitutionnel, mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs. Selon le Tribunal fédéral, cette règle découle du principe de la liberté de vote : le citoyen doit en effet savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions¹³.

L'IN 140 vise à insérer une nouvelle disposition dans la constitution genevoise, et satisfait dès lors à l'exigence de l'unité du genre en tant qu'initiative constitutionnelle.

1.4 Clarté

L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité des initiatives traditionnellement étudiées¹⁴.

Il s'agit néanmoins, d'une part, d'un postulat qui découle naturellement de la liberté de vote telle que garantie par la constitution fédérale¹⁵ et définie par le Tribunal fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées à l'électeur : celui-ci doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque, ou par trop imprécis.

Cette exigence de clarté a fait, d'autre part, l'objet de développements importants dans les arrêts les plus récents du Tribunal fédéral concernant la recevabilité des initiatives. Dans l'arrêt concernant l'IN 136, le Tribunal fédéral a ainsi jugé que *«(...) l'initiative pêche aussi par son imprécision. L'exigence de précision normative, également applicable lorsqu'il s'agit de définir l'étendue des droits politiques, impose en effet que l'on puisse autant que possible savoir si l'intervention du parlement, puis du peuple, est*

¹³ ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec références.

¹⁴ Bien qu'il existe un précédent ancien d'invalidation d'une initiative par le Tribunal fédéral pour ce motif, ATF in ZBl 1951 22; voir aussi le raisonnement du Tribunal fédéral – mais dans le cadre de l'examen de l'unité de la matière – dans l'ATF 123 I 63 cons. 6c, dans lequel il est dit en outre que *«l'exigence de clarté a une importance particulière dans le système du droit genevois, le Grand Conseil devant traiter rapidement les initiatives populaires»*.

¹⁵ Art. 34 al. 2 Cst.

nécessaire pour l'adoption d'un acte déterminé», concluant après une analyse des différentes dispositions que «*le texte de l'IN 136 n'est donc pas suffisamment clair pour permettre aux citoyens de se prononcer en connaissance de cause, comme l'exige l'art. 34 al. 2 Cst.*», et pouvait être invalidée aussi pour ce motif¹⁶. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires semble également émerger au sein de la doctrine¹⁷.

En l'espèce, l'IN 140 porte sur des domaines très techniques, ce qui n'est certes en soi pas problématique du point de vue de la liberté de vote. Mais son texte est aussi très long, et ses propositions, comme on l'a vu, très nombreuses et éclatées. La compréhension du texte qui en découle pour les citoyens ordinaires s'en voit dès lors fortement limitée. Même pour un citoyen disposant d'une formation supérieure et bien au fait des affaires publiques, le texte de l'initiative s'avère, à la première lecture du moins, quasiment incompréhensible.

En outre, l'IN 140 est équivoque dans sa formulation sur plusieurs points.

Ainsi, la règle fondamentale posée par la lettre a), et selon laquelle «*les terrains situés dans les zones de développement destinées au logement doivent être affectés à 80% au moins à des appartements locatifs*» pose-t-elle déjà problème. En effet, l'accord du participe passé tendrait à indiquer que le texte parle des zones, tandis que la logique qui préside à la législation en la matière voudrait plutôt qu'il s'agisse des terrains.

A la lettre c), l'IN 140 se réfère aux logements d'utilité publique comme correspondant à deux catégories, les habitations bon marché (HBM) et les habitations à loyer modéré (HLM), alors qu'avec l'entrée en vigueur de la loi 10008, la notion de logement d'utilité publique a évolué, et ne coïncide pas forcément avec celle de logement subventionné. Il est donc impossible de savoir si, en cas d'acceptation de l'IN 140, l'ancienne notion doit redevenir d'actualité ou non. Par ailleurs, la lettre c) n'indique pas, à propos des loyers de ces logements d'utilité publique, si le prix des loyers indiqué doit être compris avant ou après subventionnement par l'Etat.

¹⁶ ATF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 3.3; voir aussi l'ATF 133 I 110 cons. 8.

¹⁷ Voir Stéphane GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Zurich 2008, par. 1051-1059, et les nombreuses références citées.

La lettre d), qui traite du fonds d'acquisition de terrains, n'indique quant à elle pas si ces terrains doivent se trouver en zone de développement. On ne sait pas non plus si les montants indiqués pour le capital de départ du fonds s'ajoutent aux montants actuellement bloqués à cet effet ou les remplacent.

A la lettre h) enfin, l'IN 140 ne donne aucune piste quant aux «*conditions constructives particulières*» permettant de faire exception aux normes de gabarit prévues par cette disposition.

Enfin, la multiplication des notions juridiques indéterminées tout au long des nombreuses propositions de l'initiative ajoute au manque de clarté de celle-ci.

Dès lors, sur la base tant d'une analyse d'ensemble que des problèmes ponctuels analysés ci-dessus, l'IN 140 ne répond pas à l'exigence de clarté nécessaire aux fins d'être soumise au vote des citoyens.

2. Recevabilité matérielle

2.1 Conformité au droit supérieur

2.1.1 Principes

A teneur de l'article 66, alinéa 3, Cst-GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques, tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit international, fédéral ou intercantonal¹⁸. Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'article 49 Cst.

¹⁸ Pour des cas d'application, voir les ATF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 (IN 128 «*15'000 logements pour Genève*»); 1P.451/2006 du 28 février 2007 (IN 132 «*pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève*»); 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise «*pour 12 dimanches sans voitures*») et 1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise «*pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base*»).

Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo*¹⁹.

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable, et d'autre part apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal²⁰.

Enfin, conformément au texte de l'art. 66 al. 3 Cst-GE, ce n'est que lorsque la non-conformité avec le droit supérieur est manifeste que le Grand Conseil est tenu de déclarer une initiative invalide²¹.

2.1.2 Répartition des compétences

Comme déjà mentionné, l'IN 140 porte sur plusieurs domaines juridiques, à savoir principalement le droit du logement, de l'aménagement du territoire et des constructions, et plus accessoirement celui du bail à loyer, des droits politiques et des entités cantonales décentralisées de droit public.

¹⁹ ATF 1P.541/2006 du 28 mars 2007, cons. 2.5; 1P.451/2006 du 28 février 2007, cons. 2.1; 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, cons. 3.1; ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

²⁰ ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

²¹ ATF 132 I 282 cons. 1.3 (aussi in RDAF 2007 I 332, avec une note du prof. Thierry TANQUEREL, qui relativise quelque peu les implications de la qualification comme manifeste de l'incompatibilité avec le droit supérieur); ATF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, cons. 2.4; 1P.541/2006 du 28 mars 2007, cons. 2.4; 1P.451/2006 du 28 février 2007, cons. 2.2 *in fine*.

En matière d'aménagement du territoire, la Confédération dispose d'une compétence limitée aux principes (art. 75 al. 1 Cst.), compétence qu'elle a utilisée en édictant notamment la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700; LAT), et en adoptant les différents plans et décisions prévus par celle-ci. Le canton reste donc compétent sur les détails de la mise en œuvre; le recueil systématique genevois compte ainsi plusieurs lois et règlements dans ce domaine²².

Le droit des constructions est traditionnellement dévolu aux cantons²³, par le biais de l'art. 3 Cst. puisque cette dernière ne prévoit pas d'attribution à la Confédération dans ce domaine. Les cantons doivent cependant respecter les prescriptions et décisions fédérales découlant de domaines connexes, comme par exemple les travaux publics d'importance nationale (art. 81 Cst.), les routes nationales (art. 83 Cst.), ou, plus proche du domaine visé par l'IN 140, l'équipement de terrains pour la construction de logements et la rationalisation de la construction (art. 108 al. 3 Cst.).

En dehors de ce dernier aspect, qui ressortit à une compétence plus générale de la Confédération d'encourager la construction de logements et l'accession à la propriété (art. 108 Cst.), le droit du logement est également une compétence originaire des cantons. Le droit genevois comprend à cet égard plus d'une vingtaine d'actes législatifs dédiés au logement²⁴.

La législation en matière de bail à loyer est une compétence générale de la Confédération (*umfassende Kompetenz*), dite aussi compétence concurrente non limitée aux principes, ce en vertu des articles 109 et 122 Cst. En matière de bail à loyer, la législation fédérale²⁵ doit être considérée comme exhaustive.

²² Classeurs L, en particulier section L 1.

²³ Parmi d'autres: Peter HÄNNI, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 4^e éd., Berne 2002, 11, qui souligne qu'à l'origine le droit des constructions était même plus particulièrement une affaire communale.

²⁴ Section I 4 du recueil systématique genevois.

²⁵ Art. 253 ss CO, et législation d'application, soit l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux, du 9 mai 1990 (RS 221.213.11; OBLF), la loi fédérale sur les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale, du 23 juin 1995 (RS 221.213.15) et son ordonnance d'application, du 31 janvier 1996 (RS 221.213.151; OCBD).

Elle délègue toutefois certaines compétences aux cantons. Par ailleurs, le Tribunal fédéral a admis que certaines règles cantonales impliquant un contrôle des loyers pouvaient être compatibles avec le droit fédéral, mais seulement dans une mesure restreinte²⁶.

Enfin, tant les droits politiques cantonaux que l'institution d'entités administratives cantonales décentralisées relèvent du droit cantonal, ce qui est rappelé, pour le premier de ces deux domaines, à l'art. 39 al. 1 Cst.

2.1.3 Conformité au droit fédéral

Il sied en premier lieu de relever qu'une clause générale de réserve du droit fédéral, telle que contenue dans l'IN 140²⁷, n'empêche nullement une initiative de contrevenir au droit supérieur, et ne l'immunise dès lors pas contre une éventuelle invalidation totale ou partielle basée sur ce motif²⁸. Selon le Tribunal fédéral, *«s'il en allait autrement, n'importe quelle initiative, même manifestement contraire au droit fédéral, contenant une clause de ce type pourrait échapper à une déclaration d'invalidité, si bien que les citoyens seraient appelés à se prononcer sur une initiative dont les objectifs ne pourraient être mis en œuvre, ce qui est incompatible avec la garantie des droits politiques»*²⁹. Il convient dès lors d'examiner les différents points de l'initiative susceptibles de se heurter à des règles de droit supérieur.

2.1.3.1 Garantie de la propriété

L'art. 26 al. 1 Cst. énonce très simplement que *«la propriété est garantie»*. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, *«dans sa fonction individuelle, la garantie de la propriété protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire: celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. Les mesures de contrôle des loyers (ATF 116 Ia 401), d'affectation forcée au logement, d'expropriation du droit d'habitation (ATF 119 Ia 348), d'autorisation d'aliénation, de démolir ou de transformer un immeuble (ATF 113 Ia 126) portent toutes atteinte à l'une des prérogatives découlant du droit de propriété»*³⁰. Le champ de protection de la garantie de la propriété

²⁶ ATF 116 Ia 401.

²⁷ 1^{ère} phrase: *«(...) l'Etat prend, dans les limites fixées par le droit fédéral, les mesures (...) suivantes»*.

²⁸ ATF 129 I 392 cons. 3.3; 125 I 227 cons. 4b; 117 Ia 147 cons. 6b.

²⁹ ATF 129 I 392 cons. 3.3 (traduction libre).

³⁰ ATF 131 I 333 cons. 3.1.

est donc le droit de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner, étant précisé que la notion de propriété comprend la propriété réelle telle que définie par les règles du droit civil, soit plus précisément par les articles 641 ss CC, mais englobe aussi dans ce cadre différents droits patrimoniaux issus du droit privé comme du droit public³¹.

Dans la mesure où, dans la conception en vigueur en Suisse, il y a atteinte à un droit fondamental lorsqu'une mesure étatique³² interfère avec le champ de protection du droit fondamental en cause, il est dès lors aisé de constater que plusieurs des mesures proposées par l'IN 140 peuvent constituer une atteinte (dite encore ingérence, ou restriction) à la garantie de la propriété.

On rappellera que, en vertu de l'article 36 Cst., toute restriction à un droit fondamental doit être prévue par une base légale, poursuivre un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Ce dernier principe exige (a) que la mesure proposée soit apte à atteindre le but visé, (b) que la mesure envisagée soit, parmi celles qui permettent d'atteindre l'objectif recherché, la moins incisive sur la liberté en cause, et (c) que globalement considérée selon ses effets, l'atteinte à la liberté reste dans un rapport raisonnable avec l'intérêt public poursuivi; il s'agit là respectivement des trois sous-principes dits d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens étroit.

S'agissant de la condition de base légale, celle-ci apparaît au premier abord remplie, dans la mesure où l'IN 140 est de nature constitutionnelle, et par là même soumise au référendum obligatoire. Il convient néanmoins de préciser que la base légale restreignant les droits fondamentaux doit revêtir

³¹ Regina KIENER / Walter KÄLIN, *Grundrechte*, Berne 2007, 285.

³² Acte législatif, décision ou acte matériel.

un certain nombre de qualités. Au nombre de celles-ci figure la clarté³³, question qui a toutefois fait l'objet d'un examen indépendant dans une section précédente du présent rapport.

L'intérêt public devant se juger de manière générale, on doit admettre que cette condition est remplie, dans la mesure où la construction de logements constitue un tel intérêt³⁴, d'autant plus dans un canton comme Genève où sévit la pénurie.

Quant à la proportionnalité des différentes propositions, elle doit s'examiner à la lumière de chacune d'entre elles.

A ses lettres b) et g), l'IN 140 prévoit des prix maximum pour les terrains. La première de ces dispositions institue un prix de CHF 650.- le m² pour les terrains situés en zone de développement, montant qui peut être augmenté seulement proportionnellement à une augmentation du taux d'utilisation du sol par rapport à celui prévu par l'initiative. La seconde prévoit un prix «en principe» maximum de CHF 100.- le m² pour l'achat par l'Etat des terrains déclassés de la zone agricole.

Ces prix maximaux, inférieurs à ceux du marché, vaudraient pour tous les terrains concernés, quels que soient leur emplacement et leurs caractéristiques. En outre, dans la mesure où l'Etat devrait approuver les plans financiers concernant tous les terrains situés en zone de développement, et se porter lui-même acquéreur des terrains agricoles déclassés, on peut en inférer qu'il serait en mesure d'assurer la réalisation du but assigné par

³³ On parle aussi de prévisibilité ou de densité normative: cf. Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 2^e éd., Berne 2006, par. 192 ss. A titre d'exemple (car la garantie de la propriété relève du protocole additionnel n° 1 à la CEDH, non ratifié par la Suisse) de l'utilisation de la notion de clarté, la Cour européenne des droits de l'homme indique que, en cas d'atteinte à un droit garanti par la Convention, il faut que la loi nationale précise «avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes dans le domaine considéré» (ACEDH Di Giacomo c. Italie, 25522/03, du 24 janvier 2008, par. 24).

³⁴ ATF 119 Ia 362 consid. 5b et 116 Ia 401 cons. 9c; ATF 88 I 248.

l'initiative sans qu'il soit nécessaire de prévoir des limites tarifaires aussi rigides. On peut dès lors douter que ces prix maximum soient compatibles avec la garantie de la propriété³⁵.

L'IN 140 institue également, à sa lettre f), un droit de préemption «qualifié» en faveur de l'Etat et des communes. A l'heure actuelle, un droit de préemption général de ces entités existe déjà en vertu des articles 3 à 6 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (I 4 05; LGL), et ce aussi dans le but de favoriser la construction de logements. Un tel droit de préemption constitue selon la jurisprudence fédérale une atteinte à la garantie de la propriété³⁶, mais demeure, en tout cas d'un point de vue général, conforme à la garantie de la propriété³⁷. L'IN 140 va toutefois plus loin que le droit actuel sur au moins un point. Selon la LGL en effet, l'Etat (ou subsidiairement la commune) peut soit décider de préempter aux conditions de l'acte de vente (donc au prix que le vendeur aurait obtenu sans l'existence du droit de préemption), soit proposer des conditions d'achat différentes; mais dans ce dernier cas, le vendeur peut refuser et l'Etat doit utiliser la procédure d'expropriation telle que prévue par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (L 7 05). L'IN 140 court-circuite cette dernière procédure, puisqu'en cas de désaccord sur les conditions fixées – et non plus proposées – par le préempteur, elle institue une action judiciaire en fixation du prix.

Or une telle manière de faire, moins protectrice de la propriété privée, ne peut guère être tenue pour indispensable à la réalisation du but poursuivi par l'initiative, et, partant, violerait le sous-principe de nécessité³⁸. Dans cette mesure, les modalités du droit de préemption prévu par l'IN 140 peuvent être considérées comme non conformes à la garantie de la propriété.

³⁵ Et, du même coup, à la liberté contractuelle, qui constitue un aspect de la liberté économique (art. 27 Cst.).

³⁶ ATF 103 Ia 417 cons. 88 I 248 cons. III.1.

³⁷ ATF 1P.639/2004 du 19 avril 2005, cons. 4.1, et les arrêts (non publiés) cités.

³⁸ On notera aussi qu'en droit civil, le droit de préemption est soit ordinaire, lorsque le prix à payer par le préempteur est celui que le tiers acquéreur s'est engagé à payer, soit limitatif (ou qualifié), lorsque le promettant et le préempteur ont d'emblée fixé le prix auquel le préempteur pourrait acheter la chose: Paul-Henri STEINAUER, *Les droits réels*, vol. II, 3^e éd., Berne 2002, par. 1719. Le droit de préemption prévu ici va dès lors au-delà.

L'IN 140 institue en outre un contrôle des loyers par l'Etat. Selon la lettre a), «*les terrains situés dans les zones de développement destinées au logement doivent être affectés à 80% au moins à des appartements locatifs, dont les loyers sont soumis à un contrôle de l'Etat, durant 20 ans au moins, fondé sur les coûts d'exploitation et d'entretien*». Selon la lettre e), pour bénéficier de l'aide de l'Etat, les logements d'utilité publique doivent être propriété d'institutions acceptant que les loyers de ces logements soient soumis à un contrôle permanent des loyers. Comme déjà mentionné, la possibilité de prévoir en droit cantonal un contrôle des loyers n'existe que de manière restreinte. Pour le Tribunal fédéral, «*si l'institution d'un contrôle permanent et général des loyers est incompatible avec le droit fédéral (ATF 116 Ia 401 consid. 4b/aa, et les arrêts cités), il est possible en revanche de conditionner l'autorisation de rénover des logements à un contrôle des loyers pendant une durée de dix ans (ATF 101 Ia 502)*»³⁹.

En l'occurrence, le contrôle des loyers prévu par l'initiative est à la fois d'application très large, puisqu'il s'appliquerait à 80% des terrains situés dans les zones de développement, et de longue durée, puisque prévu pour «*20 ans au moins*»⁴⁰. En outre, ce contrôle des loyers serait imposé aux propriétaires sans que ceux-ci reçoivent de contrepartie particulière de l'Etat, telle qu'une aide financière. La conformité à la garantie de la propriété du contrôle des loyers prévu par l'IN 140 fait donc défaut sous cet angle.

2.1.3.2 Conformité à la LAT et à la LDFR

La lettre g de l'art. 10B traite des déclassements de terrains sis en zone agricole prévus par le plan directeur cantonal. Selon cette disposition, ces terrains devraient notamment «*en règle générale être affectés à des zones de développement, d'une surface de 3'000 m² de terrain au moins, destinées à des appartements locatifs, dont 65% au moins d'utilité publique, sous réserve de locaux d'activités au rez-de-chaussée, ou à la réalisation d'équipements d'intérêt public*».

Une telle injonction pourrait certes peut-être encore être considérée comme compatible avec les objectifs du plan directeur cantonal, instrument expressément visé par la première phrase de l'art. 10B lit. g, qui prend la précaution de se référer aux seuls déclassements prévus par ce plan. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un objectif d'aménagement du territoire fixé en

³⁹ ATF 131 I 333 cons. 2.2.

⁴⁰ On ajoutera que le caractère indéterminé du maximum de ce délai renforce l'absence de prévisibilité de la mesure.

dehors des instruments de planification directrice spécifiquement prévus à cet effet par le droit fédéral et cantonal, impliquant des procédures précises permettant à la population et aux communes d'exercer leur droit d'être entendu dans un cadre formel strict, lequel se trouve ainsi contourné. L'autorité cantonale compétente se voit ainsi contrainte, hors du cadre réservé à cet effet par le droit fédéral, de faire prévaloir prioritairement certains intérêts (le besoin en logement) au détriment d'autres lors de la pesée globale d'intérêts à laquelle elle doit procéder lors de l'adoption des plans d'affectation du sol.

Le Tribunal fédéral vient d'ailleurs de le rappeler dans un récent arrêt, relatif à l'IN 128 (« 15 000 logements pour sortir de la crise »), qui présentait le même défaut de fixer des objectifs d'aménagement du territoire hors du cadre des instruments de planification directrice prévus par le droit fédéral :

« La délimitation des zones à bâtir ne peut se faire uniquement en fonction de la demande en terrains constructibles liés aux besoins en logement de la population. La réflexion doit être menée d'une manière plus large, en tenant compte de l'ensemble des circonstances et des intérêts publics et privés en présence, conformément aux buts et aux principes de la planification et aux exigences de l'art. 15 LAT. La pénurie de logements qui sévit à Genève est certes un élément important dans la pesée des intérêts à laquelle doit procéder l'autorité chargée de l'aménagement du territoire.

Toutefois, cette pénurie doit être mise en balance avec les autres activités requérant des parcelles constructibles, soit les secteurs économiques secondaire et tertiaire, d'une part, et les activités d'intérêt public, d'autre part. La nécessité de zones constructibles doit en outre être globalement appréciée avec les autres besoins liés aux tâches de planification, notamment en matière d'agriculture (art. 16 LAT) et de protection de la nature et du paysage (art. 17 LAT). L'initiative litigieuse impose ainsi de manière unilatérale et sans autre mesure de compensation une affectation déterminée - l'habitat - à une portion importante du territoire cantonal alors que d'autres affectations pourraient aussi répondre à des besoins de la population.

Cela étant, l'initiative populaire 128 « 15 000 logements pour sortir Genève de la crise », qui ne tient compte ni du processus de planification mis en place par le droit fédéral, ni des mesures déjà prises en la matière sur le plan cantonal (...) et qui empêcherait la pesée de tous les intérêts en cause

dans l'affectation du sol genevois telle qu'elle est imposée par la législation sur l'aménagement du territoire, n'est pas conforme au droit fédéral supérieur et doit être déclarée invalide dans son intégralité pour ce motif»⁴¹.

Il s'ensuit que la lettre g de l'art. 10B est contraire au droit fédéral de l'aménagement du territoire. Quant à l'obligation faite à l'Etat, par cette même disposition, de se porter acquéreur des terrains sis en zone agricole à déclasser avant déclassement, sa compatibilité avec la loi fédérale sur le droit foncier rural, du 4 octobre 1991 (RS 211.412.11; LDFR) prête à discussion, dans la mesure où l'art. 63 al. 1 LDFR réserve en principe aux seuls exploitants à titre personnel le droit d'acquérir des terrains agricoles.

2.2 Exécutabilité

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative⁴².

En ce qui concerne l'IN 140, il s'agit d'un texte extrêmement contraignant, et difficile à mettre en œuvre. Malgré ces difficultés, et en faisant abstraction des problèmes de clarté du texte déjà constatés, il n'y a toutefois pas d'obstacle d'ordre factuel absolument insurmontable à la réalisation de l'initiative, si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

⁴¹ ATF 1P.387/2006, du 19.09.2007, cons. 3.3.

⁴² ATF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 3.1; on notera que dans cet arrêt, le Tribunal fédéral, bien que rappelant ces principes, a considéré que le Grand Conseil, qui avait considéré l'IN 136 inexécutable, n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que l'application de l'un des articles proposés par l'initiative *«serait propre à entraver la gestion de l'Etat»*, ce qui pourrait constituer une extension de la notion d'inexécutabilité.

3. Conséquences des violations constatées

Il convient d'examiner enfin quelles sont les conséquences des violations constatées des principes de l'unité de la matière, de la clarté et, dans une moindre mesure, de la conformité au droit supérieur.

Selon l'art. 66 al. 2 Cst-GE, le Grand Conseil scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non; à défaut, il déclare l'initiative nulle. Selon l'art. 66 al. 3 Cst-GE, il déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

En l'espèce, les problèmes de conformité au droit supérieur sont sectoriels, et n'affectent des parties du texte seulement. A leur égard la sanction la plus respectueuse des droits politiques serait une irrecevabilité partielle, correspondant à l'abandon de certaines parties du texte de l'initiative. Cela dit, le choix des parties pouvant être maintenues et de celles qui doivent être biffées s'avérerait déjà délicat, quoique conduisant à tout le moins à la disparition des lettres f) et g) de l'art. 10B, et d'une partie des lettres a) et b).

En revanche, les violations de l'unité de la matière et du principe de clarté affectent l'ensemble du texte. En ce qui concerne l'unité de la matière, la sanction la plus respectueuse des droits politiques, et la première prévue par l'art. 66 al. 2 Cst-GE, serait une scission de l'initiative. La prise en compte expresse de cette sanction en droit constitutionnel genevois, qui remonte à la réforme des droits populaires de 1993, a pour but de respecter au mieux le principe de proportionnalité. La scission n'est toutefois possible que s'il apparaît possible d'extraire plusieurs propositions qui restent chacune cohérente après la séparation du texte en deux ou plusieurs parties⁴³.

⁴³ La scission constitue ainsi un instrument adapté dans les cas où une initiative porterait sur deux (voire trois) sujets vraiment distincts, contenus par hypothèse (pour une initiative formulée) chacun dans une disposition légale ou constitutionnelle différente. A titre d'exemples de scission, on peut citer en droit genevois l'IN 104 *«La Suisse»*, qui a été scindée en deux volets (cf. MGC 1995 I 1025; il s'agissait en l'occurrence d'une initiative non formulée, que le Grand Conseil a estimé porter d'une part sur la pluralité de la presse, et d'autre part sur la préservation de l'emploi, MGC 1996 II 1841), et celui, plus récent, de l'IN 126 *«Energie-Eau: notre affaire! Respect de la volonté populaire»*, dont un volet a été invalidé, le reste de l'initiative étant scindé en deux volets au moyen d'un redoublement du texte séparant les deux idées, procédé que le Tribunal fédéral a

Or l'IN 140 ne peut se voir scindée ou amputée de telle manière que ses objectifs soient sauvegardés, tout en respectant la règle de l'unité de la matière et l'exigence de clarté textuelle. En effet, il s'agit d'un très large catalogue de propositions, assimilable, comme analysé plus haut, en un véritable programme politique sectoriel. Il n'est dès lors pas possible de séparer l'initiative en deux ou plusieurs propositions restant chacune cohérente, ni d'en annuler seulement certaines parties. De même, pour ce qui est du principe de la clarté, ce ne sont pas seulement des problèmes ponctuels d'indétermination de certaines notions qui créent une tension irréductible avec ce principe, mais bien la rédaction de l'IN 140 dans son ensemble, qui fait que le citoyen - au-delà du caractère technique des domaines abordés - ne peut saisir les véritables enjeux du scrutin. Tant vis-à-vis de la violation de l'unité de la matière que de celle du principe de clarté, il se justifie dès lors de faire un parallèle avec l'IN 136⁴⁴ s'agissant de la sanction des problèmes constatés, étant rappelé que les défauts de l'IN 136 en matière de recevabilité se retrouvent, en étant même magnifiés, dans l'IN 140.

L'initiative devra ainsi être déclarée entièrement irrecevable.

B. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

Dans son rapport du 1^{er} février 2006 relatif à la validité et à la prise en considération de l'initiative populaire 133 «Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse», le Conseil d'Etat annonçait, en conformité avec le discours de Saint-Pierre du 5 décembre 2005, sa volonté de doter Genève des moyens de construire davantage de logements.

Le Conseil d'Etat indiquait alors que l'une des conditions à remplir pour parvenir à cet objectif était de trouver un consensus politique autour d'une nouvelle politique du logement.

en l'occurrence jugé admissible, bien que «critiquable du point de vue de la technique législative» (ATF 132 I 282 cons. 2.2).

⁴⁴ Et avec l'IN 105 précitée.

Or, depuis le dépôt de ce rapport, cette condition a été remplie. En effet, en date du 1^{er} décembre 2006, les partenaires économiques et sociaux du logement ont signé un «accord sur le logement». Celui-ci définit un objectif clair, soit la constitution, en 10 ans, d'un parc de logements d'utilité publique en mains publiques égal à 15 % du parc locatif du canton. L'accord sur le logement, qui consacre, après des décennies de luttes politiques stériles, une véritable paix du logement, énonce également les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif. Il s'agit de l'ouverture d'un crédit de 300 millions de francs sur 10 ans pour construire des logements d'utilité publique et de la fixation des proportions des différentes catégories de logements à construire selon la zone de construction.

Les termes de cet accord ont été inscrits dans la loi en date du 24 mai 2007. A l'unanimité, le Grand Conseil a adopté une nouvelle loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP). Par la même occasion, il a modifié la loi générale sur les zones de développement en y inscrivant un nouvel article 4A, qui arrête les proportions évoquées au paragraphe précédent. La teneur de cette disposition est la suivante :

Art. 4A Catégories de logements

¹ Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone villa, celui qui réalise des logements a le choix entre :

- a) la construction de logements soumis au régime HM, au sens de l'article 16, alinéa 1, lettre d, de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, ou en coopérative d'habitation à raison de 30% du programme, ou*
- b) la cession à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, de 25% du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.*

² Dans les périmètres déclassés en zone de développement après le 1^{er} janvier 2007 et dont la zone primaire est la zone villa, il est réalisé au moins 15% de logements d'utilité publique. Dès lors, pour permettre la réalisation de cet objectif, celui qui réalise des logements a le choix entre :

- a) la cession à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, de 15% du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique, d'une part, et la construction de logements HM ou en coopérative d'habitation à raison de 15% du programme, d'autre part, ou*

b) la cession à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, de 25% du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.

³ *Dans les périmètres sis en zone de développement et dont la zone primaire est la zone agricole, ainsi que dans le périmètre des communaux d'Ambilly (commune de Thônex), il est réalisé des logements d'utilité publique pour au moins un quart du programme et des logements soumis au régime HM, HLM ou en coopérative d'habitation pour au moins un quart du programme. Pour permettre la réalisation de ces objectifs, celui qui réalise des logements dans un tel périmètre peut être contraint de céder à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme sans but lucratif, à titre onéreux et au prix admis par l'Etat dans les plans financiers, 25% du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique.*

⁴ *La présente disposition est applicable à toute demande déposée dans les 10 ans à compter de son l'entrée en vigueur. A l'issue de cette période, le Conseil d'Etat présente un rapport au Grand Conseil.*

⁵ *Si les circonstances l'exigent, le département des constructions et des technologies de l'information peut accepter de déroger aux proportions énoncées dans le présent article. Dans de tels cas, celui qui réalise des logements doit offrir des compensations équivalentes, de manière à ce que les proportions soient respectées à l'échelle du plan localisé de quartier, du plan de zone, voire de la région considérée. Dans des cas de peu d'importance, le département peut exceptionnellement renoncer à cette exigence.*

Le mérite de cette nouvelle législation est double. D'une part, elle repose sur un large consensus. Ce consensus a permis de dépolitiser l'acte de construire et de redonner confiance et envie aux investisseurs de se lancer dans des opérations de construction de logements à Genève. Ce climat et cet état d'esprit doivent à tout prix être préservés. En effet, l'un des principaux motifs de la baisse de la construction de logements à Genève ces 20 dernières années a été la permanente lutte politique dont elle a été l'otage pendant cette période.

D'autre part, le dispositif légal mis en place, qui repose à la fois sur un interventionnisme accru de l'Etat, chargé de constituer un important parc de logements d'utilité publique, et sur l'accroissement de la liberté accordée aux propriétaires privés de construire le type de logements qu'ils souhaitent, est équilibré. En cela, bien qu'il soit en vigueur depuis moins d'un an, il est prometteur.

Bien que les cycles économiques dans le domaine de la construction soient longs, il est d'ores et déjà permis de dire que les premiers effets de cette nouvelle politique sont perceptibles. Les professionnels de la branche ont retrouvé la confiance et l'énergie nécessaire pour dynamiser la construction de logements. De nombreux projets font surface.

Il est toutefois trop tôt, moins d'un an après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, d'affirmer qu'elles seront suffisantes pour sortir Genève de la crise du logement.

Il y a toutefois une certitude en ce qui concerne la construction de logements d'utilité publique. Le régime auquel l'accord sur le logement a mis un terme, qui reposait sur l'obligation de réaliser deux tiers de logements sociaux en zone de développement, a été un échec. Pendant toute la période où cette politique a été appliquée, la proportion de logements sociaux n'a cessé de décroître, en raison de la sortie du contrôle des loyers des immeubles HLM, insuffisamment compensée par la construction de nouveaux immeubles sociaux. Le taux de logements sociaux a ainsi été réduit de moitié pendant cette période, pour passer en-dessous de la barre des 10 %.

La raison de cette chute a été le fait que la «politique des deux tiers» avait pour effet de dissuader les investisseurs de construire des logements à Genève, dès lors qu'ils ne souhaitaient pas réaliser des immeubles soumis au régime HLM, en tous les cas pas dans ces proportions.

Tranchant avec l'ancien système, la LUP prévoit de constituer un socle permanent de logements d'utilité publique de 15 % du parc locatif d'ici 2017. Il sera constitué de logements destinés à demeurer des logements sociaux de manière permanente. Cette règle évitera le phénomène de la sortie de ces logements du parc des logements sociaux et permet, chaque fois qu'un logement d'utilité publique est réalisé, d'en augmenter durablement le nombre. L'on voit ainsi que la nouvelle politique est d'ores et déjà clairement plus efficace que l'ancienne en ce qui concerne la création et le maintien de logements destinés aux plus démunis, ce qui constitue le but déclaré de l'IN 140.

Malheureusement, et c'est là le défaut majeur de cette initiative, outre le fait qu'en cas d'acceptation, elle mettrait un terme à la paix du logement signée le 1^{er} décembre 2006, les propositions de l'IN 140 en reviennent très largement à l'ancien système, dont l'échec décrit ci-dessus est patent.

Par ailleurs, l'IN 140 confère à l'Etat un rôle que celui-ci n'est pas en mesure de jouer. Enfin, elle aura pour principal effet de dissuader tout investisseur privé de s'intéresser à la construction de logements à Genève.

L'objectif déclaré des initiants de lutter contre la pénurie de logements ne peut donc pas être atteint au moyen des recettes proposées par l'IN 140.

Il est aujourd'hui nécessaire de tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la LUP afin de parvenir à doter Genève d'un parc de logements d'utilité publique de 15 % du parc locatif d'ici 2017. Il est trop tôt, moins d'un an après la définition d'une nouvelle politique, de la remettre en question. Il faut lui laisser le temps de faire ses preuves. La remettre en question aujourd'hui serait contreproductif et ruinerait les chances de sortir Genève de la crise du logement, tout particulièrement en ce qui concerne les logements sociaux.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat se prononce donc en défaveur de l'IN 140.

Au bénéfice des explications qui précèdent, le Conseil d'Etat vous prie donc, Mesdames et Messieurs les députés, de déclarer l'IN 140 entièrement irrecevable et, le cas échéant, de refuser de la prendre en considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot

Annexe :
Texte de l'IN 140 suivi de l'exposé des motifs

Lancement d'une initiative

L'Association genevoise de défense des locataires (ASLOCA) a lancé l'initiative constitutionnelle cantonale intitulée « Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements : 10 mesures urgentes ! », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le	5 novembre 2007
2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le	5 février 2008
3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, au plus tard le	5 août 2008
4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le	5 mai 2009
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	5 mai 2010

Initiative populaire

« Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements : 10 mesures urgentes »

Les soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 65A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution genevoise, ayant la teneur suivante:

Article unique

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

Art. 10B Mesures pour la construction de logements concrétisant le droit au logement (nouveau)

Aux fins de concrétiser les mesures énoncées à l'article 10A, alinéa 3, dans le cadre de la politique sociale du logement répondant aux besoins reconnus de la population, l'Etat prend, dans les limites fixées par le droit fédéral, les mesures constructives, financières et d'aménagement du territoire suivantes, appliquées prioritairement dans les zones de développement:

Lutte contre la spéculation et priorité à la construction de logements à bas loyers

- a) Les terrains situés dans les zones de développement destinées au logement doivent être affectés à 80% au moins à des appartements locatifs, dont les loyers sont soumis à un contrôle de l'Etat, durant 20 ans au moins, fondé sur les coûts d'exploitation et d'entretien. Ces logements doivent répondre, par le nombre de leurs pièces, leur type et leurs loyers, à un besoin prépondérant d'intérêt général. En règle générale, ils doivent être accessibles aux familles et personnes dont le revenu net est inférieur à 70 000 F l'an.

Le 20% des logements restants peut être affecté à des appartements mis en vente qui doivent répondre, par la dimension et le nombre de leurs pièces (sept au maximum) leur type, et leur prix de vente, à un besoin prépondérant d'intérêt général.

- b) Les bâtiments d'habitation réalisés dans les zones de développement font l'objet de plans financiers soumis au contrôle du Conseil d'Etat. Ces plans doivent comporter un prix des terrains à 650 F le m² au maximum pour un taux d'utilisation du sol de 1,2 m² de plancher pour 1m² de terrain. Ce prix peut être majoré proportionnellement si ce taux est augmenté. Les bâtiments situés sur ces terrains sont acquis à leur valeur vénale, en tenant compte de leur vétusté. Les locations sont soumises à un bail type adopté par le Conseil d'Etat, après avoir consulté les milieux des locataires et des milieux immobiliers.

Construction de logements sociaux d'utilité publique par des institutions sans but lucratif

- c) Les logements locatifs mis en construction, en zones de développement, sont affectés à concurrence de 50% au moins à des logements d'utilité publique dont les loyers ne doivent pas dépasser 3 200 F la pièce l'an pour les logements bon marché et 4 200 F la pièce l'an pour les logements à loyers modérés. Ces logements bénéficient, si nécessaire, de l'aide financière de l'Etat. La loi fixe les conditions à remplir par les locataires de ces logements.
- d) L'Etat prélève sur son budget et affecte chaque année un montant minimal de 75 000 000 F à un Fonds destiné à l'acquisition de parcelles immobilières, à des dotations de fonds propres ou à l'abaissement des charges immobilières aux fins de réaliser des logements d'utilité publique et de permettre dans la durée l'application des loyers fixés au paragraphe c) ainsi qu'au versement d'allocations de logement personnalisées. Les terrains ou immeubles acquis par l'argent de ce Fonds sont mis en droit de superficie à des institutions, répondant aux exigences du paragraphe e), par l'Etat ou une fondation publique affectée à cette tâche. Les responsables du Fonds et de la fondation publique doivent comprendre des représentants des associations de locataires d'importance cantonale. Ces biens immobiliers sont inaliénables, à moins qu'une loi d'aliénation ne soit soumise au peuple.
- e) Pour bénéficier de l'aide de l'Etat au sens du paragraphe d), les logements d'utilité publique doivent être propriété de collectivités, établissements ou fondations de droit public ou d'institutions de droit privé sans but lucratif, telles que les coopératives d'habitation, qui acceptent que les loyers de ces logements soient soumis à un contrôle permanent des loyers, au sens du paragraphe a), pour assurer la pérennité de l'affectation sociale de ces logements au terme de la période de subventionnement.

Acquisition de terrains pour la construction de logements et octroi de droits de superficie

- f) L'Etat et subsidiairement les communes bénéficient d'un droit de préemption qualifié sur tous les terrains situés en zones de développement. Il en est de même pour les terrains d'une surface non bâtie d'au moins 3 000 m² situés en zone agricole qui sont susceptibles d'être déclassés pour la construction de logements locatifs d'utilité publique, conformément aux critères du plan directeur cantonal. Ce droit de préemption peut être exercé à la condition que ces terrains servent, dans le cadre de droits de superficie, à des logements dépendant de l'une ou de l'autre des institutions répondant aux exigences du paragraphe e). En cas de litige sur le prix d'achat notifié par le préempteur, celui-ci est fixé par l'autorité judiciaire compétente. La loi fixe les délais et les modalités d'exercice du droit de préemption.
- g) Vu le manque de terrains à bâtir pour des logements bon marché répondant à la politique sociale du logement et afin de maintenir dans ce but le prix de ces terrains aussi bas que possible, des terrains situés en zone agricole peuvent être déclassés dans le respect du plan directeur cantonal. Ces terrains doivent en règle générale être affectés à des zones de développement, d'une surface de 3000 m² de terrain au moins, destinées à des appartements locatifs, dont 65% au moins d'utilité publique, sous réserve de locaux d'activités au rez-de-chaussée, ou à la réalisation d'équipements d'intérêt public. Pour éviter la spéculation, l'Etat est chargé de se porter acquéreur de ces terrains, dont l'aliénation est déclarée d'utilité publique, avant leur déclassement et de les mettre en droit de superficie à des institutions répondant aux exigences du paragraphe e). Les plans financiers doivent comporter un prix des terrains déclassés ne dépassant pas en principe 100 F le m². Les bâtiments situés sur ces terrains sont acquis à leur valeur vénale, en tenant compte de leur vétusté.

Utilisation rationnelle des terrains et construction d'immeubles économiques à taille humaine

- h) Vu la pénurie de terrains à bâtir dans le canton et dans le but de construire des logements économiques, y compris quant à leur entretien, et répondant à la sécurité contre le feu, les immeubles de logements, bâtis en zones de développement, comportent, sauf exception des zones villageoises ou en raison de conditions constructives particulières, un gabarit de 4 niveaux au minimum et de 8 niveaux au maximum, soit un gabarit pouvant atteindre 24 mètres à la corniche, avec un taux

d'utilisation du sol de 1,2 au moins, appliqué de manière rationnelle et harmonieuse.

- i) Les montants figurant dans le texte du présent article peuvent être adaptés tous les deux ans à l'indice genevois des prix à la consommation à compter du 1^{er} janvier 2007.

Dispositions finales

Les dispositions de l'article 10B sont immédiatement applicables dès leur adoption par le peuple, y compris aux projets de construction dont l'autorisation n'est pas entrée en force. La part des actifs transférés au canton de Genève par la Banque Nationale Suisse, qui est affectée à la construction de logements en vertu de l'initiative populaire IN 133, s'ajoute au montant du paragraphe d) au cas où le peuple adopte ladite initiative.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La crise du logement frappe durement la population genevoise, qu'il s'agisse de locataires ou de personnes qui veulent accéder à la propriété. Les milieux immobiliers en profitent d'une manière indécente. Les congés se multiplient. Les évacuations sont menées sans pitié. Il n'y a plus de logements d'urgence disponibles. Les loyers explosent, notamment lors des changements de locataires avec des augmentations de 40 à 50%, quand ils ne sont pas doublés !

Ces hausses de loyer ont pour effet d'augmenter fortement les loyers, qui sont considérés comme « normaux » par les milieux immobiliers, ce qui entraîne des augmentations de loyers pour tous les locataires. Les travaux d'entretien dans les appartements ne sont pas effectués, le propriétaire considérant que les locataires en place sont des privilégiés ! La pénurie de logements incite les locataires aisés à acheter une villa ou un appartement et ils s'aperçoivent que les prix de vente ont également explosé à cause de la crise.

La nouvelle politique du Conseil d'Etat consiste à favoriser la construction de logements à vendre, qui ne sont accessibles qu'à une minorité de locataires, et à limiter la construction de logements locatifs, tout en supprimant le versement de subventions destinées aux logements bon marché. C'est une véritable provocation à l'égard de la plus grande partie de la population. Face à cette régression sociale et à l'incapacité du Conseil d'Etat de mener une politique dynamique de construction de logements locatifs bon marché, l'ASLOCA lance une initiative populaire avec l'AVIVO et la FAQH (Fédération des associations de quartiers et d'habitants) portant sur 10 mesures concrètes, à savoir :

1. Donner la priorité à la construction de logements locatifs bon marché dans les zones de développement qui ont été conçues à cet effet, à savoir 80% d'appartements locatifs et 20% au maximum d'appartements à vendre.
2. Garantir que les loyers de ces appartements seront accessibles à la majorité de la population en fonction des revenus des locataires.
3. Instituer un contrôle permanent des loyers pour les appartements bénéficiant de l'aide de l'Etat.

4. Veiller à ce que la moitié de ces appartements ait des loyers ne dépassant pas :
 - 270 F la pièce, par mois, pour les loyers bon marché;
 - 350 F la pièce, par mois, pour les loyers modérés.
5. Maintenir l'effort financier actuel de l'Etat pour la construction de logements à loyers modérés, soit un montant annuel de 75 millions de francs au moins, versé sur un fonds pour le logement.
6. Accorder des subventions à la construction de logements uniquement à des institutions publiques ou des institutions sans but lucratif, qui acceptent un contrôle permanent des loyers, afin de garantir la pérennité des logements bon marché construits avec l'aide de l'Etat. Il s'agit de mettre fin au gaspillage de l'argent public (5 milliards en cinquante ans) accordé à des logements HLM privés, dont les loyers ont pris l'ascenseur dès la fin du contrôle des loyers qui est, actuellement, limité à vingt ans seulement.
7. Décréter que les terrains acquis par l'Etat pour la construction d'appartements locatifs doivent rester propriété des pouvoirs publics et mis en droit de superficie à des institutions sans but lucratif. Ces terrains sont inaliénables, sous réserve d'une loi soumise au peuple.
8. Prévoir que les terrains situés en zone agricole, qui sont susceptibles d'être bâtis, soient affectés à des zones de développement destinées à la construction de logements locatifs. Ces terrains doivent être acquis par l'Etat ou les communes pour permettre la construction de logements locatifs, cela afin d'éviter la spéculation sur ces terrains bon marché, dont le prix ne doit pas dépasser 100 F / m².
9. Accorder, à cette fin, à l'Etat et aux communes un droit de préemption sur les terrains agricoles destinés à la construction d'appartements locatifs qui seront mis en droit de superficie à des institutions sans but lucratif. Les 65% des appartements devront être des logements bon marché ou à des loyers modérés soumis à un contrôle permanent des loyers.
10. Utiliser de manière rationnelle les terrains destinés à la construction de logements, afin de bâtir des immeubles locatifs économiques à taille humaine dans les zones de développement. Le taux d'utilisation du sol devra en principe être au moins de 1,2 m² de plancher pour 1 m² de terrain et les gabarits devront atteindre 4 à 8 niveaux.